

**Bericht und Antrag**  
**des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen**  
**an den Kantonsrat betreffend die Volksinitiative**  
**«Mehr Raum für die Nacht (Lichtverschmutzungsinitiative)»**

20-115

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative «Mehr Raum für die Nacht (Lichtverschmutzungsinitiative)».

Die Initiative wurde am 17. Juni 2020 mit 1'279 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 30. Juni 2020 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 27 vom 3. Juli 2020, S. 1037). Sie hat folgenden Wortlaut:

*«Das "Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Einführungsgesetz zum USG / SHR 814.100)" wird wie folgt geändert:*

**Art. 21a Kunstlichtverordnung (neu)**

*Der Regierungsrat erlässt für das Gebiet des Kantons Schaffhausen eine Kunstlichtverordnung für Beleuchtungen im Aussenraum sowie für in den Aussenraum abstrahlende Innenraumbeleuchtungen. Er orientiert sich dabei an den aktuell gültigen Normen inklusive der zonenberechtigten Ein- bzw. Abstufung und dem aktuellen Stand der Technik. Dabei sind im Minimum folgende Vorgaben und Grenzwerte verbindlich:*

- Lichtemittierende Aussenanlagen sind bewilligungspflichtig.*
- Für lichtemittierende Anlagen muss ein Bedarf ausgewiesen sein und der Betrieb hat über definierte Zeiten zu erfolgen.*
- Beleuchtungen von Verkehrsflächen, Fusswegen und Plätzen sind mittels Bewegungsmelder oder Zeitschaltungen zu steuern. Im Normalbetrieb sind die Beleuchtungen auf notwendige Mass gedimmt.*
- Lichtemittierende Anlagen sind so zu installieren, dass keine direkten Lichtemissionen über die Horizontale oder in die umliegenden Naturräume strahlen.*
- Die Farbtemperatur von Leuchtinstallationen im Aussenraum beträgt maximal 3000 K.*
- Nicht sicherheitsrelevante Beleuchtungen sind zwischen 22.00 Uhr und 6.00 Uhr nicht in Betrieb.*
- Für kommerzielle, szenografische und der Dekoration dienende Lichtinstallationen gilt, dass die Leuchtdichte von Anstrahlungen maximal 2 cd/m<sup>2</sup>, diejenige von anderen Quellen maximal 100 cd/m<sup>2</sup> und die Beleuchtungsstärke im Abstand von 1,5m rechtwinklig*

*zur sichtbaren Quelle gemessen maximal 50 lx beträgt, es sei denn Lichtnormen schreiben in obigen Situationen tiefere Werte vor.*

- *Lichtemittierende Anlagen, welche der Orientierung, der Sicherheit sowie dem Schutz und der Rettung dienen, sind von den obigen Vorgaben ausgenommen.*
- *Die Gemeinden werden zur Erstellung von Listen mit Objekten, Zonen und zeitlich beschränkten Ereignissen, welche von kulturellem, historischem oder überregional touristischem Interesse sind, sowie spezifische Nutzungsanforderungen erfüllen, für welche Abweichungen zu den Vorgaben und Grenzwerten gelten, ermächtigt.*

#### **Art. 21b Beratungsstelle (neu)**

*Der Kanton Schaffhausen betreibt eine Beratungsstelle im Zusammenhang mit Kunstlichtemissionen bzw. -immissionen.*

#### **Übergangsbestimmungen zu Art. 21a (neu)**

*Neuinstallationen sind ab Inkrafttreten der Kunstlichtverordnung nur noch nach neuer Regelung erlaubt. Bereits installierte Anlagen sind bis spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten der Kunstlichtverordnung anzupassen.*

*[Rückzugsklausel]»*

## **I. Formelle Prüfung**

Die vorliegende Volksinitiative ist - mit 1'279 Unterschriften - gültig eingereicht worden. Sie genügt den Formvorschriften. Das Initiativbegehren, das in der Form der ausformulierten Gesetzesinitiative abgefasst ist, wahrt zudem sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie. Die Volksinitiative will mit der Anpassung des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 22. Januar 2007 (Einführungsgesetz zum USG; SHR 814.100) die Lichtverschmutzung begrenzen.

## **II. Materielle Prüfung**

### **A. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht – Zulässigkeit der Rechtsetzung**

Gemäss Art. 74 der Bundesverfassung (SR 101) obliegt der Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt - davon erfasst sind auch Regelungen über die Biodiversität - vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen dem Bund. Die Bundesverfassung räumt dem Bund demnach eine umfassende Rechtsetzungskompetenz im Bereich des Umweltschutzes ein, weshalb die Kantone in diesem Bereich nur Recht setzen können, soweit der Bund von seiner Rechtsetzungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.

Der Bund hat mit dem Erlass des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) seine Kompetenz beansprucht und im Zweckartikel des

USG festgehalten, dass Einwirkungen, die für Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen sind (vgl. Art. 1 USG). Als Einwirkungen gelten unter anderem Strahlen (vgl. Art. 7 Abs. 1 USG). Darunter fällt auch Licht. Das USG enthält sodann Bestimmungen zu Emissionsbegrenzungen (Art. 11 f.), zu Immissionen (Art. 13 ff.) sowie zu Sanierungen (Art. 16 ff.). Demnach sind Emissionen, soweit technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar, an der Quelle zu begrenzen. Für die Beurteilung von schädlichen und lästigen Einwirkungen können Grenzwerte festgelegt werden. Der Bund hat in den Bereichen Luft und Lärm sowie nichtionisierender Strahlung im Frequenzbereich 0 Hertz bis 300 Gigahertz - sichtbares Licht hat höhere Frequenzen - Verordnungen erlassen, nicht aber im Bereich Licht. Die Kantone können daher in diesem Bereich eigenes Recht setzen, solange dieses USG-konform ist.

Auch die Kantonsverfassung beauftragt Kanton und Gemeinden für den Schutz der Menschen und der natürlichen Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu sorgen. Kanton und Gemeinden haben für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Artenvielfalt zu sorgen, weshalb die Natur durch staatliche und private Tätigkeit so wenig wie möglich belastet werden soll (vgl. Art. 81 Kantonsverfassung [KV; SHR 101.000]).

Die Initiative «Mehr Raum für die Nacht (Lichtverschmutzungsinitiative)» ist bis auf die nachfolgende Ausnahme mit übergeordnetem Recht vereinbar: Die Forderung nach einem Bedarfsnachweis für lichtemittierende Anlagen (vgl. Art. 21a 2. Aufzählungspunkt 1. Halbsatz der Initiative) ist eine Emissionsbegrenzungs-massnahme, welche nach Art. 12 Abs. 1 USG durch den Erlass von Emissionsgrenzwerten, von Bau- und Ausrüstungsvorschriften, von Verkehrs- und Betriebsvorschriften, von Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden oder von Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe zu erfolgen hat. *Ein Bedarfsnachweis ist keine Massnahme nach USG und ist deshalb umweltschutzrechtlich nicht zulässig.* Die weiteren Forderungen der Initiative entsprechen der Bundesverfassung, dem USG sowie der Kantonsverfassung.

Dementsprechend ist dem Kantonsrat zu *beantragen*, Art. 21a 2. Aufzählungspunkt 1. Halbsatz der Initiative wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht *als ungültig zu erklären*.

## **B. Beurteilung der Initiative (sachlich und politisch)**

### ***Vorbemerkung***

Für den Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung ist grundsätzlich die kantonale Umweltschutzfachstelle, das Interkantonale Labor (IKL), zuständig. Daneben wird die Umweltschutzgesetzgebung in Baubewilligungsverfahren auch von den kommunalen Behörden vollzogen. Die Baupolizei obliegt den kommunalen Baubehörden.

### ***Art. 21a Kunstlichtverordnung (neu)***

Die Initiative will zum Schutz der Biodiversität Art. 21 des Einführungsgesetzes zum USG, welcher das bundesrechtlich verankerte Vorsorgeprinzip wiederholt, präzisieren. Dabei lässt sie ausser Acht,

dass das USG bereits Vorgaben zur Immissionsbegrenzung von Licht und zu Sanierungen von Anlagen, die nicht dem USG entsprechen, macht. Immissionen sind entweder gestützt auf Verordnungen oder dann direkt gestützt auf das USG mittels Verfügungen zu begrenzen. Das USG gibt sodann bereits vor, dass Immissionen wie von der Initiative gefordert nach dem Stand der Technik zu begrenzen sind (vgl. Art. 11 Abs. 2 USG). Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) als Aufsichtsbehörde über den Vollzug des eidgenössischen Umweltschutzrechts hat 2017 die «Vollzugshilfe Lichtemissionen» in die Vernehmlassung geschickt, welche den (kantonalen und kommunalen) Vollzugsbehörden bei der Anwendung der Vorschriften des USG Unterstützung für deren Auslegung und Konkretisierung bieten soll. Die «Vollzugshilfe Lichtemissionen» stellt eine umfassende Orientierungshilfe für sämtliche Beleuchtungssituationen dar. *Die Anliegen der Initiative bezüglich der Bau- und Betriebsvorschriften werden aufgegriffen, so auch der Bedarf nach Berücksichtigung von Sicherheits- und kulturellen Aspekten. Die Vollzugshilfe soll demnächst verabschiedet werden. Das IKL wird diese umsetzen und für eine schlanke Lösung sorgen. Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht des Regierungsrates kein weiterer Bedarf nach zusätzlicher Regulierung. Die von der Initiative verlangten Regelungen sind nicht notwendig.*

Die Initiative fordert nebst den Bau- und Nutzungsvorschriften eine umweltschutzrechtliche Bewilligungspflicht von lichtemittierenden Aussenanlagen. Da eine nähere Umschreibung des Begriffs "lichtemittierende Aussenanlagen" fehlt, ist davon auszugehen, dass eine generelle Bewilligungspflicht gefordert wird. *Eine solche generelle Bewilligungspflicht ist nicht gerechtfertigt.* Sie würde dazu führen, dass jede Aussenbeleuchtung (auch kleine Lampen) bewilligt werden müsste. *Dies ist aus Verhältnismässigkeitsgründen weder den Verursachern noch den Vollzugsbehörden zuzumuten und würde zu einer nicht mehr zu rechtfertigenden Bürokratie führen.* Zudem sind die Errichtung, die Änderung und der Abbruch von Bauten und Anlagen ohnehin baubewilligungspflichtig, sobald sie nachbarliche oder öffentliche Interessen berühren könnten. Das gilt auch für Lichtinstallationen. Reklameanlagen sind bereits heute baubewilligungspflichtig. Im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens wird auch die Umweltverträglichkeit bzw. werden die Vorgaben des Umweltschutzrechts der zu bewilligenden Anlage geprüft und, sofern notwendig, werden emissionsbegrenzende Massnahmen in der Bewilligung auferlegt. Die Überprüfung der Einhaltung der Auflagen durch die kommunale Baupolizei erweist sich als sachgerechter als durch eine kantonale Behörde. Aufgrund der bestehenden, sachgerechten Bewilligungspflicht besteht *kein Bedarf für eine weitergehende, generelle Bewilligungspflicht für lichtemittierende Aussenanlagen.*

#### **Art. 21b Beratungsstelle (neu)**

Nach Art. 42 USG sind die Kantone gehalten, für die *Beurteilung von Umweltschutzfragen* Fachstellen oder dazu geeignete Amtsstellen zu bezeichnen, welche Behörden und Private beraten und die Bevölkerung über umweltverträgliches Verhalten informieren sowie Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung empfehlen (vgl. Art. 10e Abs. 3 USG). Im Kanton Schaffhausen übernehmen die Vollzugsbehörden – im vorliegenden Themenbereich das IKL – diese Aufgabe (vgl. § 3 und § 19 der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Umweltschutzgesetz [kantonale Umweltschutzverordnung, USGV; SHR 815.101]).

Die Forderung nach einer vom Kanton betriebenen und darüberhinausgehenden speziellen *Beratungsstelle* ist nicht angezeigt. Eine solche Beratungsstelle ist nicht notwendig und die zu schaffenden Ressourcen dafür sind nicht gerechtfertigt. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, weshalb die öffentliche Hand eine solche Beratung finanzieren soll. Lichtprojekte erweisen sich oft als komplex und aufwendig. Die Kosten dafür sollen die Verursacher tragen und sich privat beraten lassen.

### ***Übergangsbestimmungen zu Art. 21a (neu)***

Unter dem Titel der Übergangsbestimmungen stipuliert die Initiative *eine Sanierungsfrist von fünf Jahren für Anlagen*, welche den Vorgaben nicht entsprechen. Diese Forderung ist starr und widerspricht dem im Verwaltungsverfahren geltenden Verhältnismässigkeitsprinzip, welches in Art. 16 ff. USG bereits Ausdruck findet und dem Einzelfall gerecht werden soll. Sanierungen können auch im Bereich Licht erhebliche Investitionen provozieren. Zudem beanspruchen sie Zeit. Daher kann eine fünfjährige Frist in Einzelfällen zu kurz sein. Auch wenn aufgrund der rechtlichen Ausgangslage eine diesbezügliche Regelung nicht unbedingt angezeigt ist, sollen im Rahmen der zurzeit stattfindenden Revision der kantonalen Umweltschutzgesetzgebung in Konkretisierung der relevanten Bestimmungen des USG die Sanierungsfristen (allgemein) festgelegt werden. Die Frist für die Sanierung von Anlagen, welche nicht baubewilligungspflichtig sind, soll nach wie vor von der zuständigen Vollzugsbehörde festgesetzt werden. Nicht USG-konforme Anlagen dürfen bereits nach geltendem Recht nur umgebaut oder erweitert werden, wenn sie gleichzeitig auch saniert werden (vgl. Art. 18 USG). *Die unverhältnismässige Sanierungsfrist ist auch aus diesem Grund abzulehnen.*

### **C. Würdigung**

Das Anliegen der Initiative, nämlich den Schutz der Biodiversität durch Reduktion und Eindämmung der Lichtverschmutzung, ist berechtigt und nachvollziehbar. Der Regierungsrat steht den Zielsetzungen der Initiative daher grundsätzlich positiv gegenüber.

Allerdings ist der von der Initiative geforderte Bedarfsnachweis für lichtemittierende Anlagen bundesrechtswidrig. Dieser Teil der Initiative ist ungültig zu erklären.

Inhaltlich gehen die von der Initiative vorgesehenen *Regulierungen indessen deutlich zu weit*. Die Regelungen des Umweltschutzgesetzes mit der Vollzugshilfe des Bundesamtes für Umwelt setzen die Anliegen der Initiative weitgehend um. Es besteht kein zusätzlicher, weitergehender Regelungsbedarf.

Die von der Initiative vorgesehene *generelle Bewilligungspflicht* für alle lichtemittierenden Aussenanlagen ist weder sachgerecht noch verhältnismässig. Sie ist auch unnötig, da bei baubewilligungspflichtigen Anlagen ohnehin im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die umweltschutzrechtlichen Emissionsbegrenzungsvorgaben geprüft werden, und wo notwendig, entsprechende Auflagen gemacht werden.

Weiter ist die Schaffung einer vom Kanton betriebenen *speziellen Beratungsstelle* für Kunstlichtemissionen bzw. -immissionen nicht angezeigt bzw. nicht gerechtfertigt. Schliesslich geht die im Rahmen der Übergangsbestimmungen vorgesehene Sanierungspflicht für bereits installierte Anlagen innert fünf Jahren ebenfalls zu weit. Die Sanierungsfristen für nicht USG-konforme Anlagen werden im Rahmen der Revision der kantonalen Umweltschutzverordnung konkretisiert werden.

### **III. Antrag**

Nach dem Ausgeführten ist die Initiative teilweise als ungültig zu erklären. Im Übrigen sind die vorgesehenen Regulierungen und Instrumente als zu weitgehend und als unverhältnismässig abzulehnen.

Der gültige Teil der Initiative ist den Stimmberechtigten somit mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

*Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren*

*Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, Art. 21a 2. Aufzählungspunkt 1. Halbsatz als ungültig zu erklären, im Übrigen das Initiativbegehren betreffend «Mehr Raum für die Nacht (Lichtverschmutzungsinitiative)» den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.*

Schaffhausen, 13. Oktober 2020

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident:  
*Martin Kessler*

Der Staatsschreiber:  
*Dr. Stefan Bilger*